

6. Шаповалова В. О., Шаповалов В. В., Абросимов О. С. та ін. Фармацевтичне право та судова фармація: словник термінів / В. Шаповалова / Ліки України. — 2005. — № 9.

Стаття надійшла до друку 12 жовтня 2011 року.

УДК 342.9

Н. С. Гонтаренко, аспірантка кафедри
конституційного та адміністративного права

Find similar papers at core.ac.uk

provided by Institutional Repository of Vadym Hetma

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ НЕРУХОМИМ МАЙНОМ

У статті розглянуто широке та вузьке розуміння державного управління, запропоновано перелік адміністративно-правових відносин, за допомогою яких найбільш повно можна розкрити сутність державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном, запропоновано визначення державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном.

Ключові слова: державне управління, приватизація, сутність державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном.

В статье было рассмотрено широкое и узкое понимание государственного управления, предложено перечен административно-правовых отношений с помощью которых наиболее полно можно раскрыть сущность государственного управления в сфере использования и распоряжения недвижимым имуществом, предложено определение государственного управления в сфере использования и распоряжения недвижимым имуществом.

Ключевые слова: государственное управление, приватизация, сущность государственного управления в сфере использования и распоряжения недвижимым имуществом.

In the article it was overlooked the wide and narrow sense of State control, proposed the list of law-administrative relations with the help of which the sense of State control in the sphere of utilization and disposal of the real estate can be fully opened, the definition of State control in the sphere of utilization and disposal of the real estate was proposed.

Key words: governance, privatization, the essence of governance in the use and disposition of real property.

Зважаючи на досить значну сферу суспільних відносин, у яких здійснюється державне управління, на сьогоднішній день, є потреба у виділенні, розгляді та удосконаленні державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном, оскільки ключова роль у забезпеченні стабільного розвитку ринку нерухомості, приватизації державного майна, реєстрації речових прав на нерухоме майно, надання дозволів, належить державі. Крім того, нерухоме майно — основа національного багатства країни. Це традиційний об'єкт інвестування, оренди, застави, оподаткування, купівлі-продажу. Тому цілком природним є інтерес власників нерухомості та суспільства в цілому в ефективному державному управлінні у сфері використання та розпорядження нерухомим майном.

У цьому контексті проблема виділення адміністративно-правових відносин за допомогою яких найповніше розкривається сутність державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном, встановлення визначення державного управління у зазначеній сфері, а також проблема вдосконалення правового регулювання державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном стає вкрай актуальною.

Найвідомішими науковцями, які досліджували особливості поняття державного управління, були В. Авер'янов, К. Бельський, Т. Кагановська, В. Колпаков, Є. Курінний, Ю.О. Куц, А.В. Макаренко, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, М.М. Ониськів, ВМ. Філіпповський, В. Цветков, вивченням питань у сфері управління державним майном займалися Биков Р., Булгакова С., Голівка Ю., Музика Л., Пількевич В. Л., Плакіда В. Т., Селіванова І., Федорейко В. С. та ін.

Для розкриття сутності державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном у першу чергу зупинимось на змістовному наповненні поняття «державне управління».

Аналіз наукової літератури дає підставу виділити дві позиції з приводу змісту поняття «державне управління». Якщо одні автори вважають, що поняття «державне управління» охоплює діяльність органів та установ усіх гілок влади, то інші зміст державно-

го управління визначають як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність держави, яка здійснюється системою органів виконавчої влади. У зв'язку з цим у вітчизняній науці поняття «державне управління», значною кількістю науковців застосовується у двох значеннях: широкому і вузькому.

І.В. Темиргалієв, прихильник широкого підходу, під державним управлінням розуміє суспільне явище, яке полягає в існуванні системи органів державного управління, що представляють усі гілки державної влади, здійсненні ними та народом цілеспрямованої діяльності з управління соціально-економічним територіальним комплексом держави від імені та в інтересах цієї держави (народу держави), а також суспільних відносин та процесів, що виникають і відбуваються при здійсненні державно-управлінської діяльності [12, с. 88].

Американський професор Г. Райт під державним управлінням розуміє спільне зусилля певної групи в контексті держави, яке охоплює всі три гілки влади: виконавчу, законодавчу та судову, а також їх взаємозв'язок, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже є частиною політичного процесу, істотно різниться від приватного управління та тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [7, с. 10].

Виходячи з широкого розуміння змісту державного управління, державне управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном полягає в законодавчому регулюванні зазначеної сфери, виконавчо-розпорядчій діяльності органів державної влади та структур, яким делеговані відповідні повноваження, а також судової діяльності.

Не применшуючи ролі та значення широкого підходу щодо розуміння змісту державного управління, яке полягає у функціонуванні трьох гілок державної влади, що становлять єдиний, цілісний державний апарат, що реалізує державне управління, ми підтримуємо вузьке розуміння державного управління.

Досить влучно з цього приводу зазначив професор В.Б. Авер'янов. На його думку, «вузьке» тлумачення поняття «державне управління», має бути пануючим в адміністративно-правовій науці.

Тільки для органів виконавчої влади державне управління означає провідний напрям діяльності (хоча і не всеохоплюючий), оскільки саме ця гілка влади покликана забезпечити ор-

ганізацію виконання законодавчих та інших правових актів держави.

Для органів же інших гілок державної влади — законодавчої і судової, здійснення державного управління має обслуговуюче значення стосовно їх профілюючих (основних) завдань і функцій, позаяк обмежується суто внутрішньоорганізаційними рамками [1, с. 113—114].

На думку А.В. Макаренка, державне управління можна визначити як безперервну та повсякденну, врегульовану нормами адміністративного права виконавчу й розпорядчу діяльність держави, яка здійснюється системою органів виконавчої влади, з керівництва людьми, а також їх колективами [5, с. 11].

Таким чином, незважаючи на оригінальність усіх викладених варіантів визначення державного управління, їх можна поділити на дві групи.

Першу групу репрезентують визначення, що розроблені представниками англо-саксонської правової школи та підтримані вітчизняними вченими, котрі державне управління розуміють не у вузькому, а у широкому розумінні, як сфера держави та її різноманітних структур, у якій виконуються планомірно і цілеспрямовано вироблені політичні рішення. Другу групу складають визначення державного управління, що сформувалися у вітчизняній (континентальній) правовій системі, за класичними канонами якої державне управління прийнято розглядати поза межами законотворчості та правосуддя [10, с. 153].

Кожна з наведених груп містить у собі раціональне зерно. Для першої — це визнання державного управління як окремого виду державної діяльності. У другому ж випадку розкривається одна з головних ознак державного управління, а саме його обов'язковий та органічний зв'язок з державною політикою. При цьому у другій концепції значно розширена сфера дії державно-управлінських функцій, включаючи до неї діяльність, що стосується здійснення функцій законотворчості та правосуддя.

Так, особливість поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, що передбачено ст. 6 Конституції України, полягає в тому, що кожна з них оголошується самостійною і незалежною. Важливою є роль Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади, який визначає правові засади функціонування держави шляхом прийняття законів, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Однак, безпосереднє управління державою здій-

снює саме виконавча влада шляхом здійснення безперервної, повсякденної та врегульованої нормами права виконавчої (виконання (реалізація) рішень, які приймає законодавча влада) та розпорядчої (полягає у прийнятті загальнообов'язкових приписів; організації виконання зазначених приписів; здійсненні контролю за цим процесом) діяльності, зміст і спрямованість якої скеровується на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, надання держаних послуг. Саме для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, оскільки за допомогою останнього здійснюється реалізація більшості економічних, соціальних, духовних і політичних потреб, закріплених в законодавчих актах.

Проаналізувавши поняття державного управління, необхідно зазначити, що держава, в особі уповноважених нею органів, виступає суб'єктом права державної власності. Крім цього державою здійснюється владно-організуючий вплив у сфері приватної власності.

УВ науковій літературі нерідко висловлювалася думка про те, що необхідно доповнити класичну тріаду правомочностей власника таким елементом, як управління майном [2, с. 139]. З цього приводу, досить вдалою є думка Є. О. Суханова, який вважає, що повноваження, які пов'язуються з управлінням майном, повністю охоплюються традиційною тріадою повноважень власника [11, с. 64].

Так, І. В. Спасибо-Фатєєва розглядає управління об'єктами державної власності як діяльність визначених законом органів держави по здійсненню повноважень з питань: а) закріплення державного майна за створюваними юридичними особами публічного права; б) передачі державного майна до статутних фондів корпорацій і реалізації прав учасника господарських товариств або акціонера; в) здійснення контролю за ефективністю використання державного майна юридичними особами публічного права і корпораціями за участю держави; г) визначення напрямів використання державного майна юридичних осіб приватного права [9, с. 11].

При цьому вона в теоретичному плані розрізняє право управління об'єктами державної власності від права розпорядження ними: а) за суб'єктом, який завжди не є власник, а орган уповноважений державою як власником; б) вторинністю, залежністю від права власності; в) обмеженістю повноважень з управління та їх

закріплення у законодавстві; г) співвідношенням з іншими речовими правами, щоб уникнути порушення останніх [9, с. 12].

Зауважимо, що на законодавчому рівні врегульовано поняття «управління об'єктами державної власності». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V управління об'єктами державної власності визначається як здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

Разом з тим, на законодавчому рівні така правомочність держави, як управління об'єктами державної власності окремо не виділяється, оскільки воно охоплюється такими правомочностями, як: володіння, користування, розпорядження.

Сутність державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном найповніше розкриває такий перелік адміністративно-правових відносин:

- 1) закріплення державного майна за створюваними юридичними особами публічного права;
- 2) організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду державного нерухомого майна;
- 3) приватизація;
- 4) організація процесу реєстрації нерухомого майна.

Закріплення державного майна за створюваними юридичними особами публічного права відрізняється від інших зазначених нами правовідносин тим, що держава, в особі уповноважених нею органів, вступає у відносини з фізичними та юридичними особами як приватного, так і публічного сектора економіки. У цьому випадку держава в особі уповноважених органів передає своє майно державним комерційним підприємствам, установам та організаціям, казенним підприємствам, державним господарським об'єднанням, безпосередньо не зачіпаючи інтересів приватних юридичних і фізичних осіб. Оскільки орендні, приватизаційні та реєстраційні відносини є більш складними, зупинимось на їх розгляді докладніше.

Ефективне здійснення державного управління у сфері орендних відносин і ринкове функціонування суб'єктів господарюван-

ня можливе за наявності досконалого законодавства цієї сфери.

На сьогодні відносини, які виникають у сфері оренди державного майна, регулюються відповідними положеннями Цивільного кодексу України (зокрема гл. 58) з урахуванням особливостей, передбачених Господарським кодексом України, спеціальним законодавчим актом — Законом України «Про оренду державного та комунального майна» (далі — Закон) і численними підзаконними нормативно-правовими актами.

Особливе місце в регулюванні оренди державного нерухомого майна належить Закону, що покликаний забезпечити підвищення ефективності використання державного майна шляхом передачі його в оренду фізичним і юридичним особам.

Особливість Закону полягає в регулюванні двох груп відносин:

1) організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств, установ та організацій, підприємств, заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності (далі — підприємства), їх структурних підрозділів та іншого окремого індивідуально визначеного майна, що перебуває в державній і комунальній власності;

2) майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання державного майна, майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності.

Враховуючи наявність у цих правовідносинах публічного елемента, оскільки орендодавцями виступають: 1) Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва; 2) органи, уповноважені Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування управляти майном; 3) підприємства, установи та організації, значна кількість норм Закону характеризується високим ступенем імперативності.

Як зазначає О. А. Беяневич, імперативність регулювання договірних зв'язків різновекторна й зумовлюється завданнями, визначеними перед державою в галузі управління господарської діяльності, насамперед: 1) захистом прав і законних інтересів слабкіших суб'єктів господарювання; 2) забезпечення суспільного господарського порядку в країні (захистом публічних інтересів) [3, с. 69].

Погоджуючись із думкою О.А. Беяневича, маємо констатувати, що напрямок вдосконалення нормативного регулювання оренди публічної власності свідчить про наявність у законодавця мети по-

силити контроль орендодавців за використанням державного майна, переданого в оренду. Однак, реалізація завдання щодо захисту прав і законних інтересів слабкіших суб'єктів господарювання майже не знаходить своє втілення у законодавстві України.

Так, вагоме місце в правовому регулюванні оренди державного майна належить типовим договорам.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону, укладений сторонами договір оренди в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна. Типові договори оренди державного майна розробляє і затверджує Фонд державного майна України, типові договори оренди майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, затверджують відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення компетенції Фонду державного майна України та органів місцевого самоврядування щодо затвердження типових договорів є нелогічним, оскільки однією із сторін договору є Фонд державного майна або орган місцевого самоврядування, що відкриває простір для зловживань з боку вказаних органів.

Ми погоджуємось з думкою Серебрякова з приводу того, щоб залишити право на розробку та надання проектів визначених договорів за Фондом державного майна та місцевих органів самоврядування, але повноваження щодо їх затвердження повинні належати Кабінету Міністрів України, який не є стороною договору та не зацікавлений в отриманні привілеїв від закріплених у договорі умов [8, с. 21].

Таким чином, державне управління у сфері орендних відносин можемо визначити як врегульовану нормами адміністративного права, виконавчу й розпорядчу діяльність держави в особі спеціально уповноважених органів виконавчої влади, що характеризується високим ступенем імперативності та здійснюється для підвищення ефективності використання державного майна шляхом передачі його в оренду фізичним та юридичним особам.

Переходячи до розгляду наступного виду адміністративно-правових відносин, що розкриває сутність державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном, необхідно зазначити, що надзвичайно важливою складовою ринкової трансформації економіки України залишається приватизація державного майна.

Реформування відносин власності сприяє підвищенню ефективності управління, оскільки приватизація є дієвим інструментом розвитку інвестиційної, бюджетної політики; появи чіткої мотивації до праці; прискоренню структурної перебудови й розвитку економіки країни, вдосконаленню системи управління державним майном. Тільки в результаті приватизації можна створити клас ефективних власників, зацікавлених у розвитку виробництва.

Основними нормативно-правовими актами в сфері приватизації є Закон України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 року № 2163-ХІІ; Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 6 березня 1992 року № 2171-ХІІ; Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14 вересня 2000 р. № 1953-ІІІ.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 року № 2163-ХІІ суб'єктами приватизації є: 1) державні органи приватизації; 2) покупці (їх представники); 3) посередники. З них державну політику в сфері приватизації здійснюють державні органи приватизації, тобто Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в АР Крим, що становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні.

Основні завдання приватизації полягають у наступному:

1) приватизація сприяє зростанню ефективності за рахунок зниження витрат виробництва, швидкої адаптації до попиту, введення раціональних методів виробництва і розширення можливостей фінансування;

2) скорочення дотацій і оздоровлення бюджету створюють можливості для більш ефективного витрачання коштів;

3) демонополізація сприяє створенню гнучких мобільних виробничих структур, упровадженню нової технології [6, с. 99].

Однак поки-що приватизація не виправдала очікувань щодо створення розвинутих конкурентних ринків продукції, капіталу та праці, протидії загальному погіршенню стану української економіки.

На сьогоднішній день державою в особі уповноважених органів зосереджено увагу на вдосконаленні механізмів управління об'єктами державної власності, а також механіз-

мів поліпшення якості підготовки об'єктів до продажу, підвищення їх приватизаційної привабливості і конкурентоздатності [6, с. 102].

Отже, Фонд державного майна України відграє значну роль у сфері приватизації державного майна України. Він здійснює державне управління у зазначеній сфері шляхом відчуження майна на користь фізичних і юридичних осіб з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва, залучення коштів на структурну перебудову економіки України.

Що стосується організації процесу реєстрації нерухомого майна, держава здійснює владно-організуючий вплив у сфері приватної власності, наприклад, в офіційному визнанні та підтвердженні фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно. При цьому права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають з моменту такої реєстрації. В даному аспекті така діяльність здійснюється у сфері державного управління, проте організація процесу реєстрації, що полягає у виданні певних інструкцій є державним управлінням у зазначеній сфері.

На сьогодні одним із проблемних питань в Україні є відсутність єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно (у тому числі і на земельні ділянки) та їх обтяжень, що унеможлиблює належний захист прав фізичних і юридичних осіб на нерухоме майно.

11 лютого 2010 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 1878-VI «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України», яким запроваджується обов'язкова державна реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяжень за принципом «єдиного вікна». Тобто, в кожному місці та районі буде створена організація, у віданні якої буде вся інформація про правовий статус земель, будівель, обмежень щодо відчуження нерухомого майна.

Відповідно до положень нової редакції Закону Держателем Державного реєстру прав є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав — Міністерство юстиції України. Вказані зміни є логічними, оскільки всі інші реєстри вже знаходяться у віданні Міністерства юстиції України.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що ефективність цього процесу залежить від чіткого вирішення таких завдань, як: передача даних з одних реєстрів до іншого; проведення перекваліфікації фахівців; заощадливе витрачання коштів державного і місцевих бюджетів.

Таким чином, розглянувши широке коло адміністративно-правових відносин, маємо змогу, на нашу думку, надати визначення державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном як імперативну, цілеспрямовану, врегульовану нормами адміністративного права виконавчу й розпорядчу діяльність держави, яка здійснюється для підвищення ефективності використання державного майна шляхом закріплення цього майна за створюваними юридичними особами публічного права, передачі його в оренду, залучення коштів на структурну перебудову та створення багатоукладної соціально орієнтованої ринкової економіки України шляхом приватизації, а також здійснення владно-організуючого впливу в сфері приватної власності шляхом організації процесу реєстрації нерухомого майна.

У зв'язку з цим, роль держави в забезпеченні громадських послуг, що спрямовані на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб, сприяння та захист прав фізичних і юридичних осіб, потребує більш детального вивчення, а нормативно-правове регулювання у сфері використання та розпорядження нерухомим майном — розвитку та вдосконалення.

Література

1. *Авер'янов В. Б.* Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. Б. Авер'янов // *Право України*. — 2004. — № 5. — С. 113—116.
2. *Аксененок Г. А.* Право государственной собственности на землю в СССР / Г. Аксенок. — М., 1960.
3. *Беляневич О. А.* Господарський договір та способи його укладання // автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.2004 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. А. Беляневич. — К., 1999. — 24 с.
4. *Курінний Є.* Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії / Є. Курінний // *Підприємництво, господарство і право*. — 2003. — № 12. — С. 82—85.

5. *Макаренко А. В.* Адміністративне право: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / А. Макаренко. — К.: КНЕУ, 2008. — 264 с.
6. *Микицей Н. М.* Значення та роль приватизації у процесах трансформації національної економіки / Н.М. Микицей // Зовнішня торгівля: право та економіка. — 2007. — № 5. — С. 97—102.
7. *Райт Г.* Державне управління. — К., 1994.
8. *Серебрякова Ю. О.* Договір оренди державного та комунального нерухомого майна: монографія / Ю. О. Серебрякова, М. Л. Шелухін; — Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. — Донецьк: Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2010. — 183 с.
9. *Спасибо-Фатєєва І.* Питання управління державною і комунальною власністю / І. Спасибо-Фатєєва // Предпринимательство, хозяйство, право. — 1999. — № 10. — С. 9—15.
10. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. — Т. 1. — М., 2002.
11. *Суханов Е. А.* Лекции о праве собственности. — М., 1991.
12. *Темиргалієв Р. І.* Теоретико-методологічні засади реалізації державного управління на регіональному рівні / Р. Темиргалієв // Економіка та держава. — 2010. — № 6. — С. 86—89.

Стаття надійшла до друку 17 листопада 2011 року.

УДК 342.734

О. М. Гришко, канд. юрид. наук, доц.
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ФІЗІОЛОГІЧНИХ, ПСИХОЛОГІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ ЯК ЧИННИКІВ ВІКТИМНОСТІ

Розглянуто фізіологічні, психологічні та соціальні особливості осіб похилого віку як чинники їх віктимності.

Ключові слова: особа похилого віку, вікові особливості, віктимна поведінка, віктимність.

В статье рассматриваются физиологические, психологические и социологические особенности лиц преклонного возраста как факторов их виктимности.

Ключевые слова: лицо преклонного возраста, возрастные особенности, виктимное поведение, виктимность.